Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad

JEDRO

Reforma vodnih usluga u Hrvatskoj: implementacijski izazovi i prilike

Policy Brief

Listopad, 2023. godine

Izradila: **Tematska mreža JEDRO**

centri znanja ZA DRUŠTVENI RAZVOJ

Europska unija "Zajedno do fondova EU"

EUROPSKI STRUKTURNI I INVESTICIJSKI FONDOVI

ESF UČINKOVITI LJUDSKI POTENCIJALI

Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva

Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.

Uvod

Kontekst reforme vodnih usluga u Hrvatskoj i obol tematske mreže

Mnoge europske i druge države u svijetu prolaze kroz proces reforme vodnog sektora. Europska unija prepoznala je vodni sektor kao sektor od strateškog značaja za države članice, zbog čega promovira ulaganja u poboljšanje postojeće infrastrukture, ali i cjelokupnog sustava održivog upravljanja vodama. Strategija upravljanja vodama iz 2008. godine ishodišna je točka reforme vodnog gospodarstva u Hrvatskoj. Zakonom o vodnim uslugama iz 2019. godine te Uredbom o uslužnim područjima iz 2021. godine mijenja se kompletna krvna slika vodnog upravljanja u Hrvatskoj.

U prvome koraku svojega istraživanja tematska mreža JEDRO detaljno je analizirala procesne elemente vodne reforme, posebice proces donošenja Uredbe o uslužnim područjima, pri čemu je iskristalizirala određene smjernice koje idu u smjeru poboljšanja procesa ponovnog donošenja nove uredbe. U drugom koraku mreža JEDRO se fokusira na sadržajni dio reforme te pritom glavni naglasak stavlja na izazove implementacije koji se nameću kao posljedica dvaju propisa – 1)Zakona o vodnim uslugama i 2)Uredbe o uslužnim područjima koja proizlazi iz ZoVU-a.

Tematsku mrežu JEDRO čini 10 nevladinih organizacija (Zelena akcija, Društvo za oblikovanje održivog razvoja (DOOR), Udruga za zaštitu prirode i okoliša Zeleni Osijek, Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj Sunce, Zelena energetska zadruga (ZEZ), Brodsko ekološko društvo (BED), Ekološka udruga Krka Knin, Pravo na grad (PNG), PAN – Udruga za zaštitu okoliša i prirode, ZMAG – Zelena mreža aktivističkih grupa) i Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Tematska mreža djeluje unutar trogodišnjeg projekta JEDRO - Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad, sufinanciranog sredstvima Europskog socijalnog fonda, a ovaj policy brief dotiče se tematskog područja voda, koja se trenutno nalazi u visokoj fazi reforme. Uredba o uslužnim područjima, koja proizlazi iz Zakona o vodnim uslugama, strukturira 156 postojećih javnih isporučitelja vodnih usluga u 41. uslužno područje sa 41. društvom preuzimateljem.

Tematska mreža JEDRO provela je fokus grupe i intervjue sa lokalnim dionicima vodnog gospodarstva (predstavnicima javnih isporučitelja vodnih usluga i jedinica lokalne samouprave) na temu Zakona o vodnim uslugama i budućim uslužnim područjima kreiranim Uredbom o uslužnim područjima.

Analizom fokus grupa proizašlo je devet tema kao potencijalni izazovi implementacije postojećih propisa. Unutar implementacijskih izazova tematska mreža je detektirala prilike za premošćivanje tih izazova u obliku smjernica, odnosno preporuka za daljnje djelovanje, koji su detaljno razrađeni u sljedećim dijelovima briefa.

Implementacijski izazovi i preporuke

1. OPERATIVNI IZAZOVI U PROCESU PRIPAJANJA

Kako bi bilo moguće uspostaviti uslužno područje sa jednim javnim isporučiteljem vodnih usluga (društvo preuzimatelj), potrebno je provesti određene prethodne radnje (vidi Tablicu 1) koje su, po mišljenju nekih od sudionika provedenih fokus grupa, teško provedive ili neprovedive uslijed kolizije više zakona. **Prvi implementacijski izazov u procesu pripajanja tiče se kolizije Zakona o vodnim uslugama i Zakona o trgovačkim društvima**, koji imaju različite pretpostavke i parametra pripajanja, a koji se tiču imovine (temeljnog kapitala) i datuma prema kojemu se računaju budući udjeli u zajedničkom poduzeću. Naime, kako bi trgovački sud pripojio određene isporučitelje vodnih usluga u jedinstvenog javnog isporučitelja vodnih usluga, sud će postupak provesti prema Zakonu o trgovačkim društvima, prema kojemu je potrebno kreirati revizorsko izvješće i utvrditi kompletnu imovinu društva te **prema kompletnoj imovini (prihodi, rashodi, dugovanja, potraživanja itd.) na dan upisa u trgovačkom sudu** odrediti udjele u zajedničkom poduzeću, odnosno društvu preuzimatelju. **Time se dotičemo drugog potencijalnog implementacijskog izazova u procesu pripajanja, koje se odnosi na osiguranje sveobuhvatnog uvida u bilancu društava koji se udružuju,** što bi osiguralo transparentan uvid u svu imovinu koja se uzima u obzir pri pripajanju, a radi budućih udjela u novoosnovanom društvu.

Treći implementacijski izazov u procesu pripajanja odnosi se na proces prijenosa komunalnih vodnih građevina u vlasništvu jedinica lokalne samouprave na društvo preuzimatelja. Iako Zakon o vodnim uslugama opisuje proces prijenosa komunalnih vodnih građevina, ostaje pitanje koji je akter na jedinici lokalne samouprave zadužen za verifikaciju, odnosno legitimnost odluke o prijenosu – izvršna vlast (gradonačelnik/općinski načelnik) ili vijeće jedinice lokalne samouprave (gradsko ili općinsko vijeće). Kako bi se postojeće stanje dodatno razjasnilo i omogućilo lakši prijenos vlasničkih i drugih prava na društvo preuzimatelj, tematska mreža JEDRO sugerira sljedeće preporuke:

Preporuka 1: Objava i prezentacija vodiča za okrupnjavanje na regionalnim radionicama sa prikazanim hodogramom i smjernicama kojima se raščlanjuje proces pripajanja te omogućuje aktivno sudjelovanje zaposlenika JIVU-a za detekciju specifičnih problema pojedinih regija

Preporuka 2: Javnim pozivom stvoriti bazu revizora te smjernica za revizore kako bi društva preuzimatelji koji su zaduženi za angažiranje revizora na ujednačen način stvorili uvid u bilancu društava, što će omogućiti bolji uvid u udio upravljačkih prava budućeg javnog isporučitelja vodnih usluga te otkloniti osjećaj pristranih i/ili nepovoljnih procjena kod društava koja se preuzimaju.

2. ODLUČIVANJE NAKON PRIPAJANJA JAVNIH ISPORUČITELJA VODNIH USLUGA DRUŠTVU PREUZIMATELJU

Druga grupa implementacijskih izazova odnosi se na model odlučivanja nakon pripajanja javnih isporučitelja vodnih usluga društvu preuzimatelju. Kao što je rečeno, tijela javnog isporučitelja vodnih usluga organiziraju se po principu trgovačkih društava, međutim njihovo ustrojstvo i način odlučivanja dopunjeno je Zakonom o vodnim uslugama. Sukladno tom zakonu, prilikom pripaja-

Implementacijski izazovi i preporuke

nja društvu preuzimatelju dolazi do formiranja skupštine koju čini svaki član društva (dioničar javnog isporučitelja) koji ujedno ima dva glasa: 1)glas razmjeran njegovu poslovnom udjelu, odnosno dionicama u temeljnom kapitalu u skladu sa zakonom kojim se uređuju trgovačka društva te 2)pojedinačni glas (jedan član, jedan glas) koji koristi u slučaju kada skupština odlučuje dvostrukom većinom prema Zakonu o vodnim uslugama. Skupština o ključnim odlukama glasa dvostrukom većinom, odnosno uz glasanje prema dioničkim udjelima, provodi se dodatno glasanje gdje svaki član/dioničar društva ima jedan glas te je pri glasanju o ključnim odlukama potrebno imati suglasnost većine u oba postupka glasanja. Ključne odluke odnose se na izbor direktora i zamjenika direktora, zatim na donošenje poslovnog plana, odluke o cijeni vodnih usluga, općih uvjeta isporuke vodnih usluga, odluke o naknadi za razvoj i odlučivanje o godišnjem izvješću o izvršenju poslovnog plana.

Ono što se provedbom fokus grupa s dionicima na lokalnoj razini nametnulo kao izazov jest **povjerenje u postojeći sustav odlučivanja dvostrukom većinom**, gdje će društvo preuzimatelj najčešće imati najveći udio u temeljnom kapitalu u odnosu na pripojena društva. Dio sudionika fokus grupa tvrde kako su smjernice nacionalne razine vlasti u prošlosti bile da nije potrebno povećavati temeljni kapital. Tim praksama se u aktualnoj reformi umanjio glas manjim, preuzetim društvima, koji će imati ograničenu kontrolu svog budućeg razvoja i infrastrukturnih projekata. S druge strane, sustav dodatnog glasa po principu jedan JLS – jedan glas može biti diskutabilan iz pozicije veličine jedinice lokalne samouprave budući da glas đene općine od nekoliko stotina stanovnika i jednog grada od nekoliko tisuća stanovnika ima istu težinu. Uz to, na fokus grupama je izražena **bojazan od prevelikog utjecaja političkih struktura** na rad javnih isporučitelja vodnih usluga, budući da će se kroz njihov rad projicirati politička snaga pojedine političke opcije u lokalnoj zajednici. Također, pojavljuje se **pitanje gubitka kontrole nad odlučivanjem o vlastitom području** i otežano stavljanje tema s vlastitog područja (jedinice lokalne samouprave) na dnevni red ili u planirane izdatke/ulaganje novog društva, što bi se trebalo definirati višegodišnjim planom ulaganja. Kako bi se premostili postojeći problemi odlučivanja, tematska mreža JEDRO sugerira sljedeće preporuke:

Preporuka 1: U smjernicama za revizore te vodiču za okrupnjavanje poseban fokus staviti na procjenu stvarne knjigovodstvene vrijednosti društva (s cjelokupnom infrastrukturom i imovinom) kako bi pri kreiranju udjela upravljačkih prava (glasova) bila sagledana sva imovina te uzeti u obzir vrijeme knjiženja iste

Preporuka 2: Uključivanje predstavnika potrošača, sveučilišta, civilnog društva i građana u povjerenstvo/savjetodavno tijelo uprave društva s javnim pozivom za članstvo

Preporuka 3: Organizacija edukacije sa strane nadležnog ministarstva u suradnji s Hrvatskim vodama i Grupacijom vodovoda i kanalizacije za razvoj upravljačkih alata kojima se upravi JIVU-a objašnjava način odlučivanja za pojedine teme sukladno ZoVU-u te periodička organizacija radionica kojima bi se osnažile kompetencije članova uprave i povjerenje u predloženi sustav odlučivanja i sa strane manjih članica.

Implementacijski izazovi i preporuke

3. RASPOLAGANJE IMOVINOM I INFRASTRUKTUROM I OSJEĆAJ IZVLAŠTENOSTI

Treća grupa prepoznatih implementacijskih izazova progovara o odnosu postojeće imovine i infrastrukture sa sadašnjim vlasnicima (jedinicama lokalne samouprave i isporučiteljima vodnih usluga). Naime, pripajanjem postojećih javnih isporučitelja vodnih usluga sa društvom preuzimateljem dolazi do gubljenja pravne osobnosti preuzetih društava (d.o.o se gasi, a podružnica se možebitno gasi po isteku roka od dvije godine od dana preuzimanja). Time se, naglašeno je na fokus grupama, stvara percepcija ili dojam izvlaštenja među pojedinim jedinicama lokalne samouprave, budući da se lokalna pitanja održavanja vodovodnog sustava sada prebacuju na višu razinu procesom okrupnjavanja. Također, pojedini isporučitelji javnih usluga imaju nesređene imovinsko-pravne odnose, što je potencijalni izazov za buduće upravitelje objedinjene u društvu preuzimatelju.

Naime, javni isporučitelji vodnih usluga su, pored vlasništva nad vodnim građevinama, vlasnici i nekretnina koje se često nalaze na atraktivnim lokacijama u gradskim i općinskim centrima. Kako postoji mogućnost ukidanja podružnica dvije godine nakon okrupnjavanja u jedno funkcionalno društvo, postavlja se pitanje što će se dogoditi sa spomenutim nekretninama. Među sudionicima fokus grupa, tako, izražena je bojazan da bi se te nekretnine mogle prenamijeniti, što bi naročito mogao biti problem u priobalnom dijelu zemlje te u ostalim turističkim središtima. Drugi element tiče se izraženog straha od privatizacije koju je, hipotetski tehnički gledano, lakše provesti sa manjim brojem aktera. Drugim riječima, lakše je privatizirati jednu veću tvrtku koja pokriva veliko područje nego više manjih JIVU-a. Ipak, valja napomenuti kako po sadašnjim zakonima RH privatizacija vodnih usluga nije moguća.

Kako bi se smanjio osjećaj nezadovoljstva među javnim isporučiteljima vodnih usluga i pripadajućih jedinica lokalne samouprave koje su vlasnici komunalnih vodnih građevina i zemljišta, tematska mreža JEDRO sugerira sljedeće preporuke:

Preporuka 1: Izraditi jedinstveni sustav za popisivanje imovine na nacionalnoj razini u dogovoru s društvima koji će svakom društvu osim za procjenu knjigovodstvene vrijednosti, omogućiti sveukupni pregled imovine (razvrstane po kategorijama, namjeni i veličini) kako bi proces pripajanja bio praćen optimizacijom upravljanja imovinom.

4.UJEDNAČENOST I DJELOTVORNOST POSLOVANJA JIVU-A NAKON PRIPAJANJA

Četvrti implementacijski izazov tiče se djelotvornosti poslovanja nakon pripajanja, koja za pojedine javne isporučitelje vodnih isporučitelja postaje problematična iz više elemenata. Identificirana su tri moguća scenarija. **U prvom slučaju društvo preuzimatelj nije sklono preuzeti određeno društvo, a preuzeto društvo nije sklono biti preuzimano k tom društvu preuzimatelju.** Takva situacija u budućnosti može imati posljedice i na same procese odlučivanja, a time i na konačnu kvalitetu vodnih usluga u pojedinim uslužnim područjima. **Drugi scenarij uključuje društvo preuzimatelja koji posluje sa gubitkom te preuzima društva koja su na „pozitivnoj nuli" ili su u potpunosti samoodrživa.** Takva će situacija dovesti do negativnog utjecaja na preuzeta društva koja će

Implementacijski izazovi i preporuke

pripajanjem postati dio te negativne statistike. **Treći prepoznati slučaj se odnosi na situaciju u kojoj društvo preuzimatelj koje posluje sa dobitkom treba preuzeti društva koja imaju negativnu bilancu pa će samim time imati problema sa zatvaranjem financijske konstrukcije.** Dakako, pojedini (poglavito manje razvijeni) JIVU-i bi htjeli biti preuzeti od strane razvijenog i dobrostojećeg društva preuzimatelja koji će ih pogurati u budućim projektima.

Sljedeći implementacijski izazov u grupi ujednačenosti i djelotvornosti poslovanja nakon pripajanja tiče se budućeg modela naplate cijene vode. Ukoliko se uz tri promatrana slučaja unese faktor budućeg obračuna cijene vode prema količini zahvaćene, a ne isporučene vode (što je sadašnja praksa), građani na području efikasnih i samoodrživih javnih isporučitelja vodnih usluga će morati plaćati veću cijenu vode zbog onog dijela sustava koji je nerazvijen i ima velike gubitke u mreži. **Uz to, u pojedinim JIVU-ima se naknada za razvoj koristi ciljano, namjenski i svrhovito (za razvoj infrastrukture), a ponegdje se koristi za pokrivanje tekućih troškova.** U tom smislu se, dakle, nameće implementacijski izazov ujednačenosti upravljanja sredstvima prikupljenih pomoću naknada za razvoj nakon pripajanja u jedno poduzeće.

S druge strane, jasno je da će manje razvijeni JIVU-i profitirati od pripajanja društvu preuzimatelju uslijed većih financijskih i ostalih mogućnosti koje okrupnjavanje donosi. Također, postojeća znanja i ljudski kapaciteti više isporučitelja javnih usluga okupljenih u jednom poduzeću za posljedicu može imati bolje upravljanje na području cijelog uslužnog područja. Dakako, za to se trebaju ispuniti pretpostavke iz druge grupe implementacijskih izazova. Uz to, jedno veliko poduzeće će lakše podnositi financijske ili druge vanjske pritiske od malih JIVU-a sa malom financijskom snagom, zbog čega će moći zadržati priuštivu cijenu vodne usluge, bez naglih skokova.

Međutim, kako bi se opisani implementacijski izazovi mogli premostiti, tematska mreža JEDRO sastavila je sljedeće preporuke:

Preporuka 1: Izrada analize kojom će se detektirati društva koja će okrupnjavanjem imati oslabljeni ulagački potencijal ili potrebu za dokapitalizacijom

Preporuka 2: Razvoj upravljačkih alata i praksi (npr. organizacijom regionalnih radionica) koji će osigurati priliku za dijalog članova društava i nadležnih institucija o djelotvornom odlučivanju o određenim pitanjima koji se tiču pojedinih dijelova sustava kroz zajednički dogovor o daljnjem poslovanju, naročito u odnosu na uredbe koje određuju poslovanje i izvještavanje o radu društava te prije izrade višegodišnjih planova.

5. DOSTUPNOST IZVORA FINANCIRANJA, INVESTICIJE I PROJEKTNI MENADŽMENT

Peta skupina implementacijskih izazova pozornost stavlja na načine investiranja, financiranja i projektnog upravljanja u vodno-komunalnim društvima u novim uslužnim područjima. Prvo, uspostavom društva preuzimatelja dolazi do statusnih promjena unutar postojećih JIVU-a, što bi moglo imati negativne posljedice na sadašnje projekte aglomeracije. Naime, takvi projekti u nekim slučajevima predviđaju potencijalno oduzi-

Implementacijski izazovi i preporuke

oduzimanje financijskih i drugih sredstava za izgradnju ukoliko tijekom trajanja projekta dođe do statusnih promjena JIVU-a. Drugo, prema Uredbi o uslužnim područjima postoje uslužna područja koja se sastoje od javnih isporučitelja vodnih usluga iz više županija. Budući da se natječaji za različite projekte vezane uz vodne usluge raspisuju u različitim JLS-ima, **postavlja se pitanje mogućnosti prijave na natječaj onih područja koji su u sastavnom dijelu na jednom administrativnom području, ali je njihovo društvo preuzimatelj u drugom administrativnom području. Treće, provedbom fokus grupa detektirana je (ne)opravdana bojazan od neuravnoteženog usmjeravanja financijskih sredstava na uslužnom području**, pri čemu je pretpostavka da će ona područja iz kojih dolazi dvostruka većina na skupštini biti nad zastupljena u financijskom pogledu.

S druge strane, okrupnjavanje se vidi i kao prilika za rast financijskih i organizacijskih sposobnosti društva pri provedbi projekata. Naime, vodna infrastruktura zahtijeva velike troškove koji se često financijski ne isplate manjim JIVU-ima. Primjerice, manje tvrtke možda imaju kapaciteta i kadrova za izradu projektne dokumentacije i sve korake u pripremi do same provedbe, ali im nedostaje resursa za amortizaciju troškova. Okrupnjavanjem će, stoga, biti omogućeno dijeljenje resursa, troškova amortizacije u računovodstvu ili izrada projektne dokumentacije, prilikom čega bi se mogli ispuniti ciljevi propisani Zakonom o vodnim uslugama, a to je priuštivost vode i održivost cjelokupnog sustava.

Tematska mreža JEDRO kao potencijalno rješenje gore navedenih implementacijskih izazova vidi u sljedećim preporukama:

Preporuka 1: Osigurati nivelacijski fond pri nadležnom ministarstvu, odnosno Hrvatskim vodama za saniranje mogućih financijskih nejednakosti pri okrupnjavanju u slučaju da se provedenom revizijom i okrupnjavanjem stvori negativna i/ili nepovoljna bilanca za učinkovito poslovanje okrupnjenih društava i provedbu postojećih i budućih projekata

Preporuka 2: Pregled potpisanih ugovora za financiranje putem EU sredstava te procjena rizičnih situacija u kojima postoje klauzule o mogućnosti prekida financiranja u trenutku promjene pravne osobe te pravovremeno komuniciranje prema nadležnim tijelima kako bi se osigurao kontinuitet financiranja projekata.

6. UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA I ORGANIZACIJSKIM SUSTAVOM

Šesti implementacijski izazov fokusira se na upravljanje ljudskim resursima javnih isporučitelja vodnih usluga koja će se neminovno dogoditi pripajanjem pojedinih društava društvu preuzimatelju. Naime, u manjim jedinicama lokalne samouprave postoji bojazan od gubitka radnih mjesta i kvalificirane radne snage s obzirom da postoji mogućnost ukidanja podružnica novoosnovanog društva dvije godine nakon pripajanja. Posljedica takvih aktivnosti može biti iseljavanje stručnih kadrova iz lokalnih zajednica. Uredbom o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti vodnih usluga uvedena je nova sistematizacija rada, koja propisuje ključne zaposlenike za početak poslovanja javnog isporučitelja vodnih usluga, kao i ključne pretpo-

Implementacijski izazovi i preporuke

pretpostavke koje svaki zaposlenik mora udovoljiti za pojedino radno mjesto. Prema Zakonu, novo ustrojstvo se mora donijeti 90 dana od pripojenja, pri čemu se lokalni dionici vodnog upravljanja pribojavaju velikog utjecaja politike na ustrojstvo.

Kao prednost okrupnjavanja detektira se poboljšano upravljanje ljudskim resursima i organizacijskim sustavom. Naime, nova sistematizacija rada prilika je za reorganizaciju koja će uključivati deficitarna područja (inženjerska zanimanja, financijsko-pravna služba itd.) te osiguranje sredstava za stručnjake. Nastavno, reorganizacija je prilika za objedinjavanje svih pripremnih službi (službe koje izdaju posebne uvjete, koje izdaju uvjete priključenja, koje izdaju različite vrste suglasnosti i potvrda za glavne projekte u području odvodnje i vodoopskrbe) s ciljem kreiranja sistematiziranih i jednakih rješenja, što pojednostavljuje različite proceduralne postupke. Naravno, svima je u interesu imati dobro koordinirane i ekipirane zaposlenike koji mogu efikasno i efektivno voditi određene projekte, aglomeracije i slično. Dakle, cilj nove uprave društava trebao bi ići u smjeru racionalizacije poslovanja, pri čemu bi se oslobodilo više sredstava za plaćanje stručnih kadrova koji u ovome trenutku odlaze zbog nedovoljnih financijskih i drugih uvjeta rada. Racionalizacijom poslovanja dolazi i digitalizacija upravljačkog sustava koja bi smanjila operativne troškove odlaska na teren (npr. očitavanje brojila), kao i bolje iskorištavanje postojeće opreme koju posjeduju postojeći isporučitelji vodnih usluga.

Također, potencijalna prednost okrupnjavanja je i u mogućnosti dijeljenja resursa, troškova amortizacije u računovodstvu ili izrade projektne dokumentacije i sve korake u pripremi, do same provedbe, ali im nedostaje resursa za amortizaciju troškova. Također, danas mnogi manji isporučitelji mogu odraditi pripremu, ali u provedbi se mora uključiti tvrtka sa više logistike, a ta potpora u konačnici rezultira zadržavanjem priuštive cijene (EU kriterij: 3%), što bez te suradnje ne bi bilo moguće.

Tematska mreža JEDRO kao potencijalno rješenje gore navedenih implementacijskih izazova vidi u sljedećim preporukama:

Preporuka 1: Osigurati podršku sa strane krovnih institucija u uspostavi odjela ili timova koji će se baviti razvojem i investicijama i kapacitirati kadrove inženjerskog profila koji će moći ravnopravno sudjelovati u pregovorima s nadležnim institucijama, kao i pripremati ključne projekte za namicanje više sredstava, što europskih, što sredstava iz redovnog financiranja

Preporuka 2: Izraditi pregled postojeće sistematizacije društava preuzimatelja i društava koja se preuzimaju te izraditi prijedloge s optimalnim omjerima operativnog i administrativnog kadra okrupnjenih društava sa naglaskom na specifične kadrovske deficite kako bi se osigurala ulaganja za njihovo nadomještanje i omogućila prekvalifikacija mogućeg tehnološkog viška radnika.

Implementacijski izazovi i preporuke

7. PRIUŠTIVOST VODNE USLUGE

Sedmi implementacijski izazov detektira postizanje priuštivosti cijene vodne usluge nakon okrupnjavanja, što je ujedno i jedno od temeljnih ciljeva uspostavljenih Strategijom upravljanja vodama i jedno od načela pružanja vodnih usluga određenim Zakonom o vodnim uslugama. Tijekom 2022. godine, a uslijed određenih poremećaja na tržištu rada, materijala i energije uzrokovanih vanjskim faktorima, došlo je do povećanja cijena električne energije za vodna komunalna poduzeća u prosjeku od 2 do 6 puta, što u trenutku pisanja zakona nije bilo uzeto u obzir u kojem se kaže da cijena vodnih usluga ne smije prelaziti 3% neto raspoloživog godišnjeg prihoda kućanstva. Izazov u postizanju priuštivosti vode predstavlja izračun cijene do 3% posto raspoloživog dohotka koje se računa za cjelokupno uslužno područje, što znači da bi u manje razvijenim dijelovima, te u manjim JLS-ima i ruralnim područjima uslužnih područja taj postotak mogao preći zadani limit. Dodatni izazov predstavlja korištenje naknade za razvoj koja se u praksi često koristi nenamjenski, za redovno poslovanje umjesto za razvoj, te uvođenje naknade za korištenje voda čime bi se voda naplaćivala po zahvaćenoj količini. Uvođenje navedenih naknada uz usmjeravanje ulaganja na smanjenje postojećih gubitaka u mreži dovodi u pitanje izglednost postizanja priuštivosti, uz spomenutu teritorijalnu pravednost distribucije cijene.

Međutim, potencijalna prilika za veću priuštivost vodnih usluga vidljiva je kroz smanjenje troškova putem unaprjeđenja poslovanja digitalizacijom procesa te smanjenjem administrativnih potreba kojima bi se potencijalno smanjili troškovi, bez opterećenja cijene vode prema građanima. Također, smanjenju konačne cijene usluge doprinosi i funkcionalno spajanje više društava u jedno i sve što s time dolazi (zaposlenici, laboratoriji, neke druge usluge koje mora imati svaka tvrtka). Dok su neki isporučitelji vodnih usluga već prepoznali prednosti okrupnjavanja u vidu zajedničke prijave projekata, kod velikog dijela postoji bojazan da bi proces mogao dovesti do nelikvidnosti pojedinih isporučitelja, odnosno nemogućnošću zadovoljavanja svih parametara unutar limita priuštive cijene, čime bi se mogao otvoriti proces ka privatizaciji. U svakom slučaju, brojni isporučitelji smatraju pozitivnim ujednačavanje cijene koje danas variraju u rasponu 1:3, uz zadršku da se ujednačavanje mora provesti maksimalno imajući u vidu lokalne specifičnosti u pogledu raspoloživih prihoda kućanstava, bilance pojedinih društava, ali i cijena radova i materijala u planiranju novih projekata koji nisu jednaki na svim područjima, kako okrupnjavanje ne bi dovelo do postavljanja maksimalnih cijena unutar postavljenih limita.

Preporuka 1: Pregled analize o formiranju priuštive cijene za uslužna područja te održavanje konzultacija sa društvima te predstavnicima JL(P)RSa na područjima koja rezultiraju posebno osjetljivima zbog visine cijene u odnosu na prihode kućanstava kako bi se planirala dodatna sredstva i mjere za ublažavanje opterećenja za krajnje korisnike

Preporuka 2: Obzirom na značajan udio troškova energenata u distribuciji vode i odvodnje, omogućiti ulaganja u postizanje veće razine energentske učinkovitosti te ulaganja u obnovljive izvore energije na objektima u vlasništvu društava.

Implementacijski izazovi i preporuke

8. KVANTITATIVNA I KVALITATIVNA DOSTUPNOST VODE

Osmi implementacijski izazov tiče se još jednog od primarnih ciljeva Zakona o vodnim uslugama, odnosno kvantitativne i kvalitativne dostupnosti vode za ljudsku potrošnju. Prema Zakonu, društva preuzimatelji moraju zadržati podružnice najmanje dvije godine, a nakon toga postoji mogućnost ukidanja podružnica što bi moglo dovesti, obzirom na veliku površinu koju će budući JIVU-i morati pokrivati, do smanjenja kvalitete usluge, lošijeg održavanja vodne infrastrukture te duljeg vremena potrebnog za otklanjanje kvarova. Postoji bojazan pojedinih isporučitelja da će distribucija vode na novom uslužnom području gdje su dijelovi prije bili samodostatni u vidu opskrbe, a priključuju se područjima koji to nisu, ostati nepromijenjena ili da će ići u smjeru stvaranja novih ovisnosti u opskrbi, čimeobjedinjavanje na administrativnoj razini ne bi utjecalo na kvalitetu i distribuciju vode koja bi ostala ista ili bi se mogla pogoršati. Na većini područja postoji potreba za obnovom postojeće vodovodne i odvodne mreže što bi trebalo istaknuti u pojedinim dijelovima reforme. Također, ulaganja u održavanja i razvoj mreže u manjim i ruralnim dijelovima uvelike ovise o ulaganjima iz većih centara i ostaje otvoreno pitanje kako će se okrupnjavanjem usmjeriti daljnja ulaganja u razvoj i održavanje mreže, naročito u vidu ostvarivanja dostupnosti pitke vode. Dodatna zabrinutost isporučitelja tiče se značajnih odstupanja pojedinih bilanci isporučitelja, koja će se okrupnjavanjem nužno nivelirati i time dovesti u pitanje planirane razvojne projekte onih koji su imali pozitivnu bilancu, što bi se moglo odraziti na kvalitetu i dostupnost usluge na pojedinim područjima. Navedeni problem dodatno je naglašen u procesu odlučivanja, gdje je moguće da će područje s financijskim gubicima zbog moguće prevlasti u glasovima, odlučiti ulagati sredstva koja većinom pristižu iz drugog područja na svom teritoriju čime bi se smanjio razvoj područja koji više doprinosi financijski, a prije je bio samostalan. Također, u novim uslužnim područjima različiti su gubici vode u mreži pojedinih isporučitelja što će tražiti specifičan pristup u rješavanju različitih potreba za smanjenjem gubitaka. Što se tiče dostupnosti usluge korisnicima, ostaje otvoreno pitanje da li se racionalizacijom upravljanja mijenja i pristup korisnicima stvaranjem novih korisničkih sučelja i/ili ukidanjem postojećih.

Značajnu prednost u okrupnjavanju, brojni isporučitelji vide u planiranju i realizaciji sustava odvodnje gdje su se određene suradnje već realizirale, a izgledne su i na drugim područjima zbog neisplativosti i nemogućnosti ulaganja sredstava manjih isporučitelja u velike sustave odvodnje i pročišćavanja voda zbog broja korisnika i same veličine područja na kojima trenutno djeluju. Također, pojedina manja područja prema sadašnjem funkcioniranju zbog svog obima ne bi mogla ući u veća ulaganja jer bi obim investicije prešao limit cijene vode od 3% te je u tom smislu okrupnjavanje pozitivno. Prilika za povećanje kvantitativne i kvalitativne dostupnosti vode vidljiva je u već prije nabrojanim čimbenicima koji se tiču unaprjeđenja sustava poslovanja objedinjavanjem administrativnih procesa i opreme, pružanjem bolje usluge kroz digitalizaciju usluga i korisničkih sučelja, poboljšanjem financijskih mogućnosti za ulaganja kroz okrupnjavanje i zajedničko planiranje. Navedenim procesom trebao bi se i značajnije apsorbirati nedostatak operativnih i ostalih radni-

Implementacijski izazovi i preporuke

ka pružanjem boljih uvjeta rada, što trenutno predstavlja problem većini isporučitelja.

Preporuka 1: Uskladiti višegodišnji plan građenja nakon okrupnjavanja i novih sistematizacija kako bi se revidirale pojedine potrebe određenih uslužnih područja i definirala prioritetna ulaganja sukladno novim cijenama na tržištu

Preporuka 2: Izraditi plan upravljanja podružnicama u novim uslužnim područjima putem mjesečnih sastanaka skupštine društva kojim bi se uzele u obzir potrebe pojedinih dijelova uslužnih područja čime bi se izjednačile potrebe za ulaganjima sa doprinosima koje pojedina područja ostvaruju.

9. IMPLEMENTACIJSKI IZAZOVI USMJERENI NA KORISNIKA USLUGE (GRAĐANE)

U ovom se području izazovi prije svega odnose na pitanje dostupnosti službi građanima, odnosno na potrebu za osiguravanjem bolje usluge. To podrazumijeva postojanje službi koje su u jedinici lokalne samouprave dostupne građanima, za usluge poput naplate računa, informiranja i mogućnosti pravovremenog djelovanja u situacijama kad je nužna sanacija kvara. Potrebno je osigurati učinkovitu sanaciju kvarova i kontinuirano održavanje vodoopskrbne mreže što je efikasnije s ljudskim i materijalnim resursima na lokaciji. To će, s obzirom na veliku površinu koju će budući JIVU-i pokrivati, biti izazov.

Istovremeno, dok je u procesu okrupnjavanja implementacijski izazov svakako zadržati mogućnost naplate računa i informiranja za građane koji ne koriste digitalne platforme neposredno na lokaciji, prilika koju prepoznajemo, za mlađu i digitalno pismenu skupinu građana, je osiguravanje bolje usluge upravo kroz digitalizaciju. Ovo je moguće u području kontrole troškova, tj. očitavanja samih brojila, gdje sami građani mogu dojaviti što je potrebno raditi.

Tematska mreža JEDRO kao potencijalno rješenje gore navedenih implementacijskih izazova vidi u sljedećim preporukama:

Preporuka 1: Postići da društva preuzimatelji zadrže podružnice i nakon obveznog perioda od dvije godine, sa ciljem osiguravanja prisutnosti određenog broja potrebnih djelatnika vodoopskrbnih poduzeća u neposrednoj blizini korisnicima

Preporuka 2: Omogućiti sudjelovanje građana te gospodarstvenika u procesu odlučivanja o potrebi ulaganja u razvoj određenog područja, prije izrade višegodišnjih i godišnjih planova ulaganja

Preporuka 3: Osiguravanje bolje usluge za građane digitalizacijom usluga za prijavu kvarova, puknuća ili plaćanja usluga, imajući u obzir i ruralne krajeve te osobe starije životne dobi kojima također treba omogućiti jednostavan i analogni pristup uslugama

Preporuka 3: Izrada komunikacijske strategije kako bi se promjene u organizaciji društava što manje odrazile na pružanje usluge krajnjim korisnicima te kako bi korisnici bili pravovremeno obaviješteni o promjenama i novim mogućnostima u korištenju usluge, kao i novim ustrojem društava te pozitivnim učincima okrupnjavanja na korisnike.

Reforma vodnih usluga u Hrvatskoj: implementacijski izazovi i prilike

Policy Brief
Vodna reforma u Hrvatskoj: implementacijski izazovi i prilike

Autori: Anka Kekez Koštro, Ivan Miković, Mauro Sirotnjak, Antonija Komazlić, Aleksa Vukelić

Tematska mreža JEDRO
Web: https://jedro.zelena-akcija.hr/
Kontakt: mrezajedro@googlegroups.com

Za više o EU fondovima: www.esf.hr i www.strukturnifondovi.hr

Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.

Ova publikacija nastala je u okviru projekta "JEDRO - Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad" koji sufinancira Europska unija sredstvima Europskog socijalnog fonda (broj ugovora: UP.04.2.1.06.0033). Projekt je sufinanciran sredstvima Europske unije iz Europskog socijalnog fonda (85%) i sredstvima Državnog proračuna RH (15%). Ukupna vrijednost projekta iznosi 469.083,4 eura po fiksnom tečaju konverzije koji iznosi 7,53450 kuna za 1 euro, a razdoblje provedbe projekta je od 29. listopada 2020. do 29. listopada 2023.